



## ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРОФЕССИЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ<sup>1</sup>



### I. КРАТКИЙ АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ НА 2010-2020 ГГ.

1.1. Основные изменения в законодательстве и правоприменительной практике за время действия Концепции правовой политики на 2010-2020 годы

1.1.1. Закон Республики Казахстан «О гарантированной государством юридической помощи» от 3 июля 2013 года

Данный Закон впервые урегулировал отношения, возникающие в сфере оказания гарантированной государством юридической помощи, и определил правовые механизмы реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц при оказании им гарантированной государством юридической помощи. До его принятия регулирование осуществлялось на уровне подзаконных актов.

Законом были определены следующие виды юридической помощи:

- 1) правовое информирование;
- 2) правовое консультирование;
- 3) защита и представительство интересов физических лиц в судах, органах уголовного преследования, иных государственных органах и негосударственных организациях;

Законом от 29 октября 2015 года данный перечень был дополнен еще одним видом:

- 4) принятие принудительных мер по исполнению исполнительных документов частными судебными исполнителями о взыскании алиментов и заработной платы.

В соответствии с указанным Законом участие адвокатов в оказании гарантированной государством юридической помощи обеспечивалось территориальными коллегиями адвокатов.

Размер, порядок оплаты труда лиц, оказывающих гарантированную государством юридическую помощь, устанавливаются Постановлением Правительства Республики Казахстан.

---

<sup>1</sup> Данная публикация выпущена в рамках проекта “Совместное пространство демократических практик для общественных инициатив: продвижение гражданского участия в принятии решений по развитию демократических политических практик и механизмов” при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда. **Настоящий правовой анализ подготовлен экспертом Сизинцевым Сергеем Васильевичем, адвокатом Северо-Казахстанской областной коллегии адвокатов, управляющим партнером Адвокатской конторы «De Facto» (общий стаж работы по юридической специальности, в том числе в сфере трудовых отношений – с 2000 года, стаж адвокатской деятельности – с 2013 года).**

Статья 5 указанного Закона предусматривала принятие Государственной политики в сфере оказания гарантированной государством юридической помощи, основные направления которой определяются Президентом Республики Казахстан. За период действия Закона указанная политика не была разработана и принята.

### **1.1.2. Изменения в Закон «Об адвокатской деятельности» от 5 декабря 1997 года**

Закон Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности» за время действия Концепции правовой политики на 2010-2020 годы претерпел ряд принципиальных изменений и утратил силу Законом РК от 05 июля 2018 года.

Ключевые изменения за указанный период:

Закон от 28 августа 2009 года:

- Адвокаты были включены в состав субъектов финансового мониторинга.
- Нормативным постановлением Конституционного совета Республики Казахстан от 20 августа 2009 года № 5 указанные поправки были признаны соответствующими конституции.

Закон от 28 декабря 2011 года:

- Учреждена Республиканская коллегия адвокатов, установлены требования к ее уставу, порядок проведения конференции, порядок формирования и полномочия президиума, председателя.
- Введено ранее отсутствовавшее понятие адвокатской деятельности.
- Конкретизирован порядок прохождения стажировки.
- Урегулирован на уровне закона порядок проведения аттестации лиц, претендующих на занятие адвокатской деятельностью.
- Существенно расширен перечень оснований для приостановления лицензии на занятие адвокатской деятельностью.
- Впервые законодательно урегулирован вопрос о первоначальном целевом взносе, ставки которого устанавливались общим собранием (конференцией) территориальной коллегии адвокатов.
- Расширен перечень обязанностей членов коллегии адвокатов.
- Регламентированы виды дисциплинарных взысканий адвокатов и порядок привлечения их к ответственности.

Закон от 04 июля 2014 года:

- Расширен перечень оснований, являющихся препятствием для получения статуса адвоката.
- Введен пожизненный запрет на занятие адвокатской деятельностью для лиц, ранее лишенных лицензии.

Закон от 31 октября 2015 года:

- Расширены полномочия адвокатов по проведению примирительных процедур.

### **1.1.3. Закон «О саморегулировании» от 12 ноября 2015 года**

Пунктом 4 статьи 3 указанного Закона было установлено, что для введения саморегулирования, основанного на обязательном членстве, регулирующий государственный орган и заинтересованные лица должны предварительно провести процедуру анализа регуляторного воздействия в отношении разрабатываемых ими проектов документов. Целью анализа регуляторного воздействия является повышение действенности и эффективности государственной политики в части использования саморегулирования, основанного на

обязательном членстве, через оценку альтернативных подходов регулирования. Анализ регуляторного воздействия проводится до и после введения саморегулирования, основанного на обязательном членстве. По результатам анализа регуляторного воздействия в зависимости от эффективности применения саморегулирования, основанного на обязательном членстве, оно может быть введено, отменено или иным образом пересмотрено.

В соответствии с переходными положениями статьи 32 данного Закона регулирующим государственным органам в течение одного года со дня введения в действие Закона было предписано обеспечить принятие необходимых мер, направленных на приведение в соответствие с ним сфер деятельности, где законами Республики Казахстан установлено обязательное членство субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности в некоммерческих организациях.

Адвокатская деятельность является сферой деятельности, в которой установлено обязательное членство субъектов профессиональной деятельности, и формально она оказалась подпадающей под критерии саморегулирования. При этом до настоящего времени меры, вытекающие из указанных переходных положений в отношении адвокатуры не были приняты.

#### ***1.1.4. Комплексный план по совершенствованию механизмов получения гражданами Республики Казахстан квалифицированной юридической помощи на 2016-2017 годы***

Данный план был утвержден приказом и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 661 и включал следующие мероприятия:

1. Совершенствование функционирования интернет-ресурсов территориальных коллегий адвокатов.
2. Проработка вопроса предоставления адвокатам в рамках разрабатываемой ИС «Е-адвокатура» доступа адвокатов к государственным базам данным «Физические лица», «Юридические лица», «Регистр недвижимости», «Запись актов гражданского состояния», к централизованной базе данных ГЦВП.
3. Выработка предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих порядок оказания гарантированной государством юридической помощи и разрешительных процедур для занятия адвокатской деятельностью.
4. Информирование граждан о порядке и видах предоставления бесплатной юридической помощи.
5. Организация выездных консультаций в сельские населенные пункты.
6. Внесение предложений по разработке и внедрению методики оценки критериев качества оказываемой юридической помощи и механизмов осуществления контроля за ее качеством.
7. Совершенствование и оптимизация механизмов предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи.
8. Проведение интернет-конференций по предоставлению юридической помощи адвокатами, нотариусами и частными судебными исполнителями.

Не все мероприятия указанного Плана оказались выполненными, поскольку уже в 2017 году была начата разработка проекта нового Закона, в Концепцию которого были частично включены и некоторые пункты Плана.

### **1.1.5. Новый Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» от 5 июля 2018 года**

Проект указанного Закона был разработан Министерством юстиции в сжатые сроки осенью 2017 года и направлен в Правительство.

При разработке Концепции и проекта Закона не был проведен анализ регуляторного воздействия в соответствии с Правилами законопроектной работы. Работа по проекту не была включена в Концептуальный план законотворческой работы и План законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2017 год.

Первоначальная концепция Закона предусматривала следующие ключевые изменения:

1. Утрата действия профильного закона «Об адвокатской помощи» и принятие нового Закона «О юридической помощи».
2. Обязательный характер оказания юридической помощи Pro bono.
3. Создание нового института палат юридических консультантов, основанного на множественности палат и добровольном членстве в саморегулируемых организациях (количество консультантов в палате не менее 200).
4. Контроль и надзор со стороны органов юстиции за субъектами оказания гарантированной государством юридической помощи. Проверки со стороны Министерства юстиции в отношении Республиканской коллегии адвокатов и палат юридических консультантов.
5. Создание единой информационной адвокатской системы, предназначенной для автоматизации адвокатской деятельности, формирования отчетности, взаимодействия территориальных коллегий адвокатов с Республиканской коллегией адвокатов, уполномоченным органом.
6. Перенос норм закона «О гарантированной государством юридической помощи» в проект нового закона без существенных изменений.
7. Возможность создания государственной адвокатуры.
8. Расширение перечня гарантий адвокатской деятельности: нахождение адвоката под защитой государства; запрет привлечения адвоката к конфиденциальному сотрудничеству; запрет вынесения частных постановлений в адрес адвоката; уведомление коллегии о задержании адвоката; присутствие представителя коллегии при обыске.
9. Страхование ответственности адвокатов и юридических консультантов за причинение вреда клиентам.
10. Подтверждение полномочий адвоката только служебным удостоверением.
11. Рекомендательная тарифная сетка оплаты юридической помощи.
12. Запрет вступительных взносов.
13. Необходимость согласования с Министерством юстиции стандартов оказания юридической помощи, критериев качества юридической помощи, формы мантии, формы удостоверения, порядка аттестации, стандартов повышения квалификации, порядка повышения квалификации.
14. Избрание членов и председателей президиумов коллегий на срок не более четырех лет не более одного срока без возможности переизбрания.
15. Включение в состав дисциплинарных комиссий судей и представителей уполномоченного органа.

В результате широкой общественной дискуссии была принята редакция Закона, предусматривающая следующее:

1. Сохранение упоминания адвокатуры в названии Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи»
2. Добровольный безвозмездный характер Pro bono.
3. Множественность палат юридических консультантов, основанная на обязательном членстве в саморегулируемых организациях (количество консультантов в палате не менее 50).
4. Координация со стороны Министерства юстиции только в отношении лиц, оказывающих гарантированную государством юридическую помощь. Исключение функций надзора и проверок. Надзор только за лицами, оказывающими гарантированную государством юридическую помощь.
5. Единая информационная система юридической помощи, предназначенная для автоматизации адвокатской деятельности и деятельности юридических консультантов.
6. Сохранение существующего порядка оказания гарантированной государством юридической помощи.
7. Возможность создания государственной адвокатуры.
8. Запрет на ограничение прав адвоката, кроме случаев, предусмотренных законами. Возможность отказа в ответе на адвокатский запрос в случаях, когда запрос касается информации с ограниченным доступом.
9. Страхование ответственности за совершение профессиональных ошибок (введено в действие с 1 января 2020 года).
10. Подтверждение полномочий адвоката удостоверением и письменным уведомлением о защите (представительстве), выписываемым самим адвокатом.
11. Публикация данных мониторинга о среднем размере оплаты юридической помощи.
12. Запрет вступительных взносов. Возможность привлечения коллегиями целевых взносов.
13. Согласование с Министерством юстиции стандартов оказания юридической помощи, критериев качества оказания юридической помощи, формы, удостоверения адвоката, порядка стажировки, стандартов повышения квалификации.
14. Избрание членов и председателей президиумов коллегий на срок не более четырех лет и не более одного срока без возможности переизбрания.
15. Включение в состав дисциплинарных комиссий представителей общественности, предложенных органами юстиции и судей в отставке.

#### ***1.1.6. Анализ регуляторного воздействия при введении новых регуляторных инструментов и ужесточения регулирования «Лицензирование адвокатской деятельности» (ноябрь 2019 года)***

В результате проведения указанного анализа уполномоченным органом были выявлены следующие основные проблемы:

1. Дефицит адвокатов.
2. Недостаточно высокий профессиональный уровень адвокатов.
3. Отсутствие конкурентоспособности.

Причинами дефицита адвокатов, по мнению уполномоченного органа, являлись наличие вступительного взноса (уже отмененного ранее новым Законом от 5 июля 2018 года) и наличие оплаты за прохождение обязательной стажировки.

Причиной невысокого профессионального уровня адвокатов был назван неэффективный механизм повышения квалификации адвокатов.

В качестве причин отсутствия конкурентоспособности названы высокий уровень спроса в силу недостаточного количества адвокатов и завышение цен на адвокатские услуги.

Конечными целями регулирования в анализе были обозначены:

1. Повышение количества адвокатов.
2. Снижение количества обоснованных жалоб на адвокатов.

В качестве альтернативных были рассмотрены три варианта регулирования:

1. Сохранение текущего положения.
2. Введение обязательного саморегулирования.
3. Введение полного государственного контроля и надзора.

Сохранение текущего положения в результате анализа признано оптимальным со ссылкой на нормы введенного в действие нового Закона от 5 июля 2018 года, в связи с тем, что:

- 1) запрет вступительных взносов в период с июля 2018 года по сентябрь 2019 года привел к росту численности адвокатов на 558 человек, в то время как за предыдущие восемь лет, начиная с 2010 года по 2017 год, численность адвокатов выросла всего на 562 адвокатов.
- 2) новым Законом предусмотрено обязательное повышение квалификации адвокатов, обязательное страхование профессиональной ответственности адвокатов, отказ от которых влечет дисциплинарную ответственность;
- 3) с 2020 года вводится обязательное страхование профессиональной ответственности адвокатов.

Введение обязательного саморегулирования было признано не решающим важные и критические аспекты проблемы поскольку:

- 1) повлечет за собой отмену лицензирования, что, в свою очередь, может отрицательно повлиять на качество оказания юридической помощи;
- 2) не решит проблему дефицита адвокатов, их качественного состава, качества юридической помощи, создает риск снижения качества оказания юридической помощи;
- 3) создаст конфликт интересов при проведении контроля качества, поскольку саморегулируемым организациям не выгодно исключение членов, оплачивающих взносы;

В ходе анализа было также установлено, что введение полного государственного контроля и надзора решает проблему только частично, так как:

- 1) контроль за деятельностью адвокатов, соответственно ограничение их независимости со стороны государства противоречат международным и европейским стандартам;
- 2) полный государственный контроль является инструментом воздействия на адвокатов, что повысит качество оказания юридической помощи, при этом повлечет снижение численности адвокатов.

В качестве ожидаемых результатов в анализе были указаны:

1. Повышение количества адвокатов на 30 %.
2. Снижение количества обоснованных жалоб на адвокатов на 30 %.

На момент проведения анализа в Республике Казахстан действовали 17 коллегий адвокатов, с общей численностью 5 312 адвокатов.

По информации Республиканской коллегии адвокатов в целом по республике, за восемь лет, начиная с 2010 года по 2017 год, численность адвокатов выросла всего на 562 адвокатов. За полтора года с момента вступления в силу Закона, то есть в период с июля 2018 года по сентябрь 2019 года их численность выросла на 558.

На момент составления данного правового анализа численность адвокатов в республике составила 5 579 человек (по информации Республиканской коллегии адвокатов).

В адрес Департаментов юстиции в период с 2017 – 2019 гг. (по информации, приведенной в анализе) поступило 685 жалоб на действия адвокатов:

2017 г. – 176; 2018 г. – 286; 2019 г. 9 мес. – 223,

из них обоснованными признаны 101 жалоба:

2017 г. – 27; 2018 г. – 38; 2019 г. 9 мес. – 36.

По сообщению Министерства юстиции от 10 марта 2020 года, за последние два года в Министерство поступило порядка 600 жалоб на действия/бездействие адвокатов при оказании ими юридической помощи (zakon.kz 10 марта 2020 <https://www.zakon.kz/5010793-zanekachestvennuyu-yuridicheskuyu.html>).

Таким образом, после принятия нового Закона и отмены вступительных взносов произошел скачкообразный рост числа адвокатов. Однако в дальнейшем прирост замедлился и не оправдывает первоначальных ожиданий.

Снижения количества жалоб на адвокатов в Министерство юстиции не произошло.

#### ***1.1.7. Анализ регуляторного воздействия при введении новых регуляторных инструментов и ужесточения регулирования в сфере деятельности юридических консультантов (ноябрь 2020)***

В ходе проведения данного анализа уполномоченным органом были выявлены следующие проблемы:

1. Установленное минимальное количество членов (50 человек) не достаточно для эффективного функционирования деятельности палат, не позволяет на должном уровне осуществлять деятельность органов управления.
2. Слабая материально-техническая база палат не обеспечивает качество проведения аттестации, а также повышение квалификации юрконсультантов на системной основе.

В качестве целей регулирования в данном случае были установлены:

1. Повышение профессионального уровня, качества оказания юридической помощи, эффективности деятельности юридических консультантов.
2. Повышение конкурентоспособности.
3. Укрупнение палат.
4. Формирование объединений, обеспечивающих права и интересы юридических консультантов, исходя из лучших практик таких объединений (РНП, РПЧСИ, РКА).

В анализе рассматривались три альтернативы дальнейшего регулирования:

1. Сохранение текущего положения
2. Лицензирование деятельности юридических консультантов
3. Увеличение минимального количества членов палаты юридических консультантов до 200 человек с возможностью объединения в Республиканскую ассоциацию палат юридических консультантов.

Сохранение текущего положения было признано не решающим существующие проблемы, в силу:

- 1) формальности осуществления своей деятельности малочисленными палатами, их качественного состава, качества юридической помощи;
- 2) нездоровой конкуренции между палатами юридических консультантов, путем направления в уполномоченный орган необоснованных жалоб друг на друга;
- 3) конфликта интересов при проведении контроля качества своих членов, поскольку палатам не выгодно исключение членов, которые оплачивают членские и другие взносы.

Введение лицензирования деятельности юридических консультантов было признано нежелательным, поскольку:

- 1) контроль за деятельностью юридических консультантов, соответственно ограничение их независимости со стороны государства противоречит международным и европейским стандартам;
- 2) полный государственный контроль, являясь инструментом воздействия на юридических консультантов, способен повысить качество оказания юридической помощи, но при этом повлечет снижение их численности и конкурентоспособности.

Увеличение минимального количества членов палаты юридических консультантов до 200 человек с возможностью объединения в Республиканскую ассоциацию палат юридических консультантов был признано наиболее полным вариантом решения поставленных задач, так как это:

- 1) позволит обеспечить материально-техническую оснащенность палат, соответственно повысить эффективность их деятельности, профессиональный уровень юридических консультантов и качество оказания юридической помощи;
- 2) повысит конкурентоспособность как самих палат, так и их членов;
- 3) создаст возможность объединяться в республиканскую ассоциацию, которая будет координировать деятельность палат.

Ожидаемыми результатами принятых мер в анализе указаны:

1. Увеличение количества крупных палат на 100%;
2. Снижение количества обоснованных жалоб на юридических консультантов 30%.

Сделанные предложения были реализованы поправками, принятыми в действующий Закон 9 июня 2021 года. На текущий момент проследить их результативность не представляется возможным.

### ***1.1.8. Модельный закон Межпарламентской ассамблеи СНГ «Об адвокатуре и адвокатской деятельности»***

Модельный закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» утвержден Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 19 апреля 2019 года.

В соответствии с пунктом 1.2. Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций, принятым МПА СНГ, модельный законодательный акт имеет рекомендательный характер и принимается Межпарламентской Ассамблеей в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств – участников Межпарламентской Ассамблеи по вопросам, представляющим общий интерес,

приведения законодательства государств – участников Содружества в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках Содружества, и иными международными договорами.

Наиболее важными положениями данного Модельного закона, которые могли бы быть включены в казахстанское законодательство, являются следующие:

1. Приобретение статуса адвоката путем сдачи квалификационного экзамена непосредственно в органах адвокатского самоуправления.
2. Перечень документов, представляемых претендентом на получение статуса адвоката, порядок сдачи квалификационного экзамена и оценки знаний претендента определяются органами адвокатского самоуправления.
3. Приостановление статуса адвоката только решением органа адвокатского самоуправления по ограниченному перечню оснований.
4. Возможность прекращения адвокатского статуса только органом адвокатского самоуправления по результатам дисциплинарной процедуры по ограниченному перечню оснований.
5. Представителями органов государственной власти и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в конституционном, уголовном, административном, гражданском судопроизводстве (включая судопроизводство в государственных коммерческих (торговых) судах), судопроизводстве по делам об административных правонарушениях могут выступать только адвокаты, если иное не установлено законодательством соответствующего государства.
6. Адвокатская деятельность не является предпринимательской.
7. Расширенный перечень гарантий адвокатской деятельности (защита профессиональных прав, чести и достоинства адвоката; запрет любых форм воздействия на адвоката; свобода передвижения; гарантия создания условий для реализации полномочий адвоката; невозможность привлечения адвоката к ответственности за мнение, выраженное при осуществлении адвокатской деятельности; особый порядок уголовного преследования; осмотр, выемка, обыск только на основании судебного решения; отказ от предоставления сведений по адвокатскому запросу только, если они составляют государственную тайну).
8. Многообразие форм адвокатских образований, в том числе с возможностью распределения дохода между партнерами.
9. Возможность получения адвокатами «гонораров успеха» по определенным категориям дел.

Модельный закон не является международным договором и не входит в состав нормативных правовых актов Республики Казахстан. Однако Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций МПА СНГ предусматривает использование модельных законов в целом или отдельных их положений парламентами государств - участников Межпарламентской Ассамблеи путем разработки и принятия внутригосударственных нормативных правовых актов, а также внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

Несмотря на это, никакие положения Модельного закона не были использованы при внесении последующих изменений в новый Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи». При внесении последующих поправок данная ситуация может быть исправлена.

### ***1.1.9. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатской деятельности и юридической помощи» от 9 июня 2021 года***

Законопроект был разработан по инициативе депутатов Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан в целях повышения гарантий реализации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, дальнейшего развития институтов адвокатуры и юридических консультантов, а также автоматизации и оптимизации их деятельности.

Значительная часть поправок вызвала возражения со стороны юридического сообщества. Частично возражения были приняты в ходе прохождения законопроекта в Мажилисе и затем в Сенате.

В итоге основными нововведениями законопроекта стали:

1. Расширение перечня процессуальных документов уголовного дела, с которыми защитник вправе знакомиться и получать копии с момента вступления в дело.
2. Установление порядка опроса адвокатом лица, предположительно владеющего информацией, относящейся к уголовному делу.
3. Регламентация порядка производства экспертизы по запросу адвоката.
4. Определение случаев, когда передача сведений по уголовному делу не является разглашением данных досудебного расследования.
5. Закрепление возможности защитника давать подзащитному краткие консультации в ходе производимого процессуального действия.
6. Выбор адвоката для оказания квалифицированной юридической помощи по назначению с использованием исключительно Единой информационной системы юридической помощи.
7. Интеграция информационной системы юридической помощи с государственными базами данных.
8. Передача Единой информационной системы юридической помощи – в доверительное управление Республиканской коллегии адвокатов и Республиканской коллегии юридических консультантов.
9. Исключение пожизненного запрета на занятие адвокатской деятельностью лицу, лишенному в судебном порядке адвокатской лицензии и установление возможности по истечении трех лет вернуть профессиональный статус.
10. Конкретизация права адвоката совмещать адвокатскую деятельность с работой на оплачиваемых выборных и назначаемых должностях в коллегии адвокатов, Республиканской коллегии адвокатов, международных общественных объединениях адвокатов.
11. Расширение полномочий президиума Республиканской коллегии адвокатов за счет передачи ему части полномочий Республиканской конференции коллегий адвокатов.
12. Возврат возможности для адвокатов избираться в органы управления адвокатуры до двух сроков подряд исключенной при принятии Закона в 2018 году.
13. Установление гарантий деятельности юридического консультанта по аналогии с гарантиями адвокатской деятельности и тайны деятельности юридических консультантов.
14. Увеличение минимального количества юридических консультантов в палате с 50 до 200.
15. Создание Республиканской коллегии юридических консультантов – некоммерческой организации, основанной на добровольном членстве палат юридических консультантов, которая должна осуществлять координацию деятельности палат юридических консультантов, представлять их интересы, принимать участие в разработке нормативных правовых актов и разрабатывать методические материалы по вопросам юридической помощи.

16. Установление до 1 января 2026 года специальных размера и порядка осуществления ежемесячных взносов, отчисляемых коллегиями адвокатов на общие нужды Республиканской коллегии адвокатов и палатами юридических консультантов на общие нужды Республиканской коллегии юридических консультантов, которые должны исчисляться за каждого адвоката (юридического консультанта) и составлять не менее одного месячного расчетного показателя.

***1.1.10. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 4 июня 2021 года № 1 «О проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатской деятельности и юридической помощи».***

Президент Республики Казахстан направил в Конституционный Совет обращение о рассмотрении данного Закона на предмет его соответствия Конституции Республики.

Конституционный Совет в указанном Нормативном постановлении признал, что рассматриваемый Закон соответствует Конституции Республики Казахстан, указав, в частности, следующие правовые позиции:

1. Установление размера взносов в Республиканскую коллегия адвокатов за каждого адвоката в размере не менее одного месячного расчетного показателя в качестве временного регулирования является допустимым с учетом организационно-правовой формы коллегий адвокатов и их обязательного членства в Республиканской коллегии адвокатов, а также состояния развития адвокатуры на нынешнем этапе развития правовой государственности. Надлежащее решение задач, стоящих перед Республиканской коллегией адвокатов, наряду с другими гарантиями, требует наличия адекватного финансового, кадрового и иного обеспечения.

2. Подход по внедрению единой информационной системы при организации участия адвокатов в оказании гарантированной государством юридической помощи, выборе адвокатов для оказания квалифицированной юридической помощи по назначению государственных органов и судов, ведении реестра адвокатов, отчетности адвокатов и их коллегий, не нарушает требования и пункта 4 статьи 26 Конституции, поскольку деятельность адвокатуры, как и нотариата и частных судебных исполнителей, не является предпринимательской. С учетом публично-правовой составляющей предназначения этих правозащитных институтов, наличия существенного государственного интереса к надлежащему функционированию и работе государственных информационных систем, их интеграции между собой, защите персональных данных, системному поэтапному переводу отдельных сфер на цифровой формат, активного содействия государства, особенно на начальных этапах, обеспечению должной технологической оснащенности, принятые в этой части законодательные новеллы нельзя считать приводящими к чрезмерной монополизации и развитию недобросовестной конкуренции.

3. С учетом линии по дальнейшему усилению роли и ответственности юридических консультантов в оказании квалифицированной юридической помощи населению, особенно, при осуществлении представительства в судах, путем распространения на них некоторых требований, условий и инструментов адвокатов (гарантии деятельности, помощники, тайна юридического консультанта и другие), учитывая публично-правовое значение деятельности по реализации права на квалифицированную юридическую помощь, ее взаимосвязь с правосудием, долю участия юридических консультантов на рынке юридических услуг, правовое

регулирование, связанное с установлением специальных требований и процедур для вхождения в профессию, механизмов регулирования и контроля, является допустимым и согласуется с конституционными требованиями.

Признавая конституционность Закона, Конституционный Совет в то же время обратил внимание на недостаточную четкость изложения и несогласованность отдельных его положений со смежными нормами, которые могут создавать условия для их неоднозначного понимания и ненадлежащего применения, а в частности на:

- 1) возможность установления исключений из обязанности хранить тайну юридического консультанта не только законами, но и нормативными правовыми актами меньшей юридической силы;
- 2) невозможность четко установить процедуру лишения лицензии и последовательность действий в случае невозможности исполнения адвокатом своих профессиональных обязанностей вследствие недостаточной квалификации, которая должна устанавливаться по результатам аттестации, проведенной коллегией адвокатов, в то время как аналогичное основание для прекращения членства адвоката в коллегии не предусматривает процедуру аттестации;
- 3) возможность реализации норм о размере взносов в Республиканскую коллегию юридических консультантов в размере не менее одного месячного расчетного показателя за каждого консультанта только, если они касаются всего сообщества юридических консультантов (как это делается в отношении адвокатов), способствуют повышению качества оказываемой ими юридической помощи и не создают условий для нарушения равенства среди представителей одной сферы деятельности;
- 4) необходимость обеспечить согласованность и отсутствие условий для различного толкования норм для того, чтобы особенности оказания юридической помощи, устанавливаемые на подзаконном уровне, посягали на суть основополагающих принципов и норм, закрепленных в законе.

## **1.2. Насколько полно и системно были реализованы в национальном законодательстве и практике положения Концепции правовой политики на 2010-2020 годы**

Концепция правовой политики на 2010-2020 гг. (пункт 3.3.) содержала следующие основные положения касательно юридической помощи:

1. Ведущая роль адвокатуры в системе правозащитных институтов.
2. Совершенствование механизмов реализации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи.
3. Эффективные правовые механизмы реализации прав адвоката как активного участника уголовного процесса.
4. Улучшение системы оказания правовой помощи лицам с низким уровнем доходов.
5. Решение проблемы неравномерности обеспечения адвокатскими услугами в городской и сельской местности.
6. Коррекция системы администрирования оплаты труда адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь.
7. Введение института обязательного страхования ответственности адвокатов.

Рассмотрим реализацию Концепции по каждому из данных направлений.

### **1.2.1. Ведущая роль адвокатуры**

Концепция правовой политики на 2010-2020 годы исходила из того, что ведущую роль в системе правозащитных институтов играет адвокатура, являющаяся ядром системы оказания гражданам юридической помощи.

При этом в результате принятия нового Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» фактически произошло создание параллельной предпринимательской адвокатуры, которое многими экспертами было оценено как неоправданное разделение юридической профессии.

С 2018 года в Республики Казахстан осуществляется функционирование двух институтов оказания юридической помощи — адвокатов и юридических консультантов.

Выбор данного варианта нельзя признать отвечающим традициям и истории развития адвокатуры, и соответствующим международной практике, и стандартам. В большинстве стран происходит не разделение, а консолидация профессиональных юристов, обычно на базе профессии адвоката.

Двойственное регулирование юридической профессии в текущем виде не способствовало решению существующих проблем и породило новые, о чем свидетельствуют данные анализа регуляторного воздействия, проведенного регулирующим органом по каждой профессии.

В настоящее время какая-либо концепция, предусматривающая возможное объединение представителей юридической профессии в рамках одного института в обозримом будущем отсутствует. Это влечет неопределенность перспектив развития как адвокатуры, так и палат юридических консультантов.

В результате, провозглашенная Концепцией ведущая роль адвокатуры оказалась поставленной под угрозу и фактически принижена по сравнению с предыдущим положением.

### **1.2.2. Совершенствование механизмов реализации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи.**

Концепция правовой политики на 2010-2020 годы устанавливала, что реализация гражданами конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи является условием и гарантией доступа к правосудию. Было также указано, что механизмы реализации этого права нуждаются в совершенствовании.

Основными элементами механизма реализации гражданами права на получение квалифицированной юридической помощи являются:

1. Нормы права.
2. Действия соответствующих субъектов, служащие основанием для приведения механизма реализации права в действие.
3. Гарантии реализации права.
4. Специальные юридические процедуры реализации права.

Основная работа по совершенствовании данного механизма была сосредоточена на принятии новых норм права. Главными из таких событий являлись:

1. Принятие Закона «О гарантированной государством юридической помощи» от 3 июля 2013 года.
2. Внесение многочисленных поправок в Закон «Об адвокатской деятельности» от 5 декабря 1997 года.
3. Принятие Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» от 5 июля 2018 года.

Во время действия Концепции было принято большое количество подзаконных актов, в частности:

1. Минимальные социальные стандарты в сфере оказания гарантированной государством юридической помощи, утвержденные приказом и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 30 июля 2015 года № 427.
2. Критерии качества оказываемой юридической помощи, утвержденные Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 16 февраля 2015 года № 89.
3. Форма соглашения об оказании гарантированной государством юридической помощи, утвержденная Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 15 августа 2013 года № 273. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 19 августа 2013 года № 8632
4. Формы отчетов об оказании гарантированной государством юридической помощи, утвержденные Приказом и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 21 августа 2013 года № 279.
5. Правила оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатом, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством, утвержденные Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 8 декабря 2015 года № 617.
6. Размер оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатом, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1110.
7. Правила ведения учета бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования, оказанной адвокатом, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1150.
8. Перечень документов, подтверждающих права лиц на получение гарантированной государством юридической помощи, утвержденный Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 25 февраля 2015 года № 114.
9. Комплексный план по совершенствованию механизмов получения гражданами Республики Казахстан квалифицированной юридической помощи на 2016-2017 годы, утвержденный Приказом и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года.

В данные подзаконные акты вносились многочисленные изменения.

В части действий, необходимых от участников, механизм реализации права в ходе реализации Концепции не изменился. Для получения юридической помощи на возмездной основе требуется обращение к лицу, оказывающему ее, и заключение договора. Для получения гарантированной государством юридической помощи необходимо входить в категорию лиц, имеющих право на ее получение, и обратиться к субъекту ее оказания через уполномоченное лицо.

Гарантии реализации права на получение квалифицированной юридической помощи включают:

- 1) организационные меры, обеспечивающие эффективную деятельность профессиональных организаций адвокатов и юристов, а также прозрачную процедуру распределения заявок и назначения адвокатов для нуждающихся лиц;
- 2) финансовые меры, предусматривающие точный учет и справедливую оплату оказанной юридической помощи, расширение категорий граждан и дел, охваченных гарантированной государством помощью;
- 3) меры адекватного контроля за надлежащим качеством оказываемой помощи;
- 4) гарантии независимости, обеспечивающие оказание юридической помощи в обстановке, свободной от угроз и давления.

Специальные юридические процедуры должны регламентировать равный доступ к профессии и простую процедуру допуска адвокатов к системе оказания гарантированной государством помощи.

Несмотря на принятые в период действия Концепции законодательные меры и достижение достаточно детального регулирования на различных стадиях, сам механизм реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи существенно не изменился, и продолжает испытывать те же проблемы, что и в начале реализации Концепции. Этим обусловлена необходимость его дальнейшего реформирования.

### ***1.2.3. Создание эффективных правовых механизмов реализации прав адвоката как активного участника уголовного процесса***

Концепция правовой политики на 2010-2020 годы констатировала, что внедрение суда присяжных, передача судам санкционирования ареста положительно сказались на роли адвокатуры, отмечая при этом, что процессуальные права адвоката как активного участника уголовного процесса требуют эффективных правовых механизмов реализации.

На данном направлении в период реализации Концепции было предпринято большое число законодательных мер.

4 июля 2014 года был принят новый Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, вступивший в действие с 1 января 2015 года. Основными отличительными чертами нового кодекса, оказавшими на процесс оказания юридической помощи, стали следующие:

1. Кардинальное изменение досудебного производства, введение понятия «досудебное расследование».
2. Необходимость санкционирования всех следственных действий, затрагивающих конституционные и иные права и свободы человека.
3. Введение процессуального соглашения.
4. Введение должности следственного судьи, осуществляющего функции судебного контроля.
5. Исключение таких процессуальных актов, как постановление следователя о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительное заключение.
6. Введение обвинительного акта, утверждаемого прокурором, в котором следователь указывает данные о подозреваемом лице, описывает совершенное им преступление, перечисляет собранные по делу доказательства и процессуальные издержки, разъясняет права обвиняемого.
7. Внедрение разумных сроков.

8. Возможности депонирования показаний, производства дистанционного допроса путем видеосвязи.

Несовершенство некоторых норм нового УПК выявилось сразу после его принятия, что обусловило необходимость принятия в него многочисленных поправок.

Во многих случаях принимаемые нормы не имели эффективных правовых механизмов реализации, что выражалось в отсутствии у адвокатов возможности применить их на практике.

Работа по совершенствованию законодательства в этом направлении продолжается и после завершения действия Концепции. В 2021 году объявлено о необходимости введения трехзвенной модели правосудия, при такой модели за уголовный процесс отвечают три звена: полиция, прокуратура и суд, а полномочия между этими структурами четко разграничены. Первое звено – полиция – должно выявлять преступления, устанавливая причастных лиц, собирать улики. Второе звено – прокурор – обязано давать независимую оценку собранным доказательствам, пресекать нарушения прав граждан, не допускать вовлечения добросовестных граждан в уголовный процесс, поддерживать обвинение в суде. Третье звено – суд – рассматривает жалобы на действия органов и выносит окончательный вердикт по делу. Место и роль адвоката в данной системе подлежит своему уточнению.

Институт суда присяжных не получил значительного развития в Казахстане по следующим причинам:

1. Использование смешанной модели, при которой судья совместно с присяжными заседателями определяет вину подсудимых, что позволяет судьям оказывать влияние на решения присяжных.
2. Ограниченность списка уголовных дел, доступных для рассмотрения присяжными заседателями, что не дает возможности расширения практики применения.
3. Отмена оправдательных приговоров, вынесенных присяжными заседателями, которая подрывает репутацию данного института в глазах общественности.

Проблемы суда присяжных были отражены в Плане нации «100 конкретных шагов», изложенном в Программе Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года.

Изменения в Уголовный кодекс, внесенные в 2016 году в рамках реализации данной Программы, сделали возможным для рассмотрения суда присяжных только отдельные категории уголовных дел, которые крайне редко встречаются на практике.

Таким образом, несмотря на предпринятые изменения, во многих ситуациях адвокату в уголовном процессе продолжает отводиться пассивная роль. Поскольку суд присяжных является одной из главных гарантий обеспечения реальной состязательности в уголовном процессе, отсутствие полноценного развития данного института свидетельствует о недостаточной реализации запланированных Концепцией мер по созданию эффективных правовых механизмов реализации прав адвоката как активного участника уголовного процесса. Представляется, что реформы в этом направлении должны быть продолжены.

#### ***1.2.4. Улучшение системы оказания правовой помощи лицам с низким уровнем доходов.***

Концепция правовой политики на 2010-2020 годы декларировала необходимость совершенствования системы предоставления юридической помощи в целом и прежде всего –

улучшения системы оказания правовой помощи лицам с низким уровнем доходов. В указанном направлении за период реализации Концепции можно проследить следующие этапы:

1. Регламентация правил оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатами, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством, за счет средств республиканского бюджета на подзаконном уровне (до 2013 года).
2. Принятие Закона Республики Казахстан «О гарантированной государством юридической помощи» от 3 июля 2013 года.
3. Утверждение минимальных социальных стандартов в сфере оказания гарантированной государством юридической помощи в соответствии с Законом Республики Казахстан «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» от 19 мая 2015 года.
4. Включение норм о гарантированной государством юридической помощи в Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» от 5 июля 2018 года.

Разработке проекта Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» предшествовала создание Концепции данного закона, которая также исходила из приоритета совершенствования системы предоставления юридической помощи, прежде всего, в отношении лиц с низким уровнем доходов.

Концепция Закона в целях совершенствования существующего механизма предоставления гарантированной государством юридической помощи предлагала перейти от модели правовой помощи *ex officio* (по должности) к смешанной, предполагающей введение института *pro bono*.

Разработчики Концепции Закона признавали, что существующая модель оказания гарантированной государством юридической помощи не обеспечивает возможность реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь лицам с низким уровнем доходов. Тем самым *pro bono* рассматривалась как компенсаторный механизм в тех случаях, когда государственная система оказания юридической помощи не справляется.

В результате обсуждения Концепции и проекта Закона были разработаны нормы, предусматривающие новый институт – «комплексная социальная юридическая помощь», которая определена как одна из форм реализации социальной ответственности и осуществляется добровольно.

Правительством Республики Казахстан от 8 февраля 2019 года № 45 утверждены Правила стимулирования государством за внесение значительного вклада в оказание комплексной социальной юридической помощи, мерой стимулирования в которых предусмотрено присвоение медалей и нагрудных значков.

В этой связи можно констатировать, что задачи, поставленные Концепцией правовой политики, а затем и Концепцией Закона, не были выполнены в полном объеме, а государство вернулось к прежней модели организации юридической помощи.

Нормы действующего Закона «О гарантированной государством юридической помощи» практически без изменений были включены в проект нового Закона. Наиболее заметными нововведениями стали:

- Преимущественное право включения в список адвокатов, участвующих в системе оказания гарантированной государством юридической помощи, для адвокатов, которые оказывают комплексную социальную юридическую помощь (*pro bono*).

- Возможность формирования списка адвокатов, участвующих в системе оказания гарантированной государством юридической помощи, с помощью единой адвокатской информационной системы.

Реализованные меры не позволили решить имеющихся проблем в сфере гарантированной государством юридической помощи, среди которых присутствовали следующие:

1. Разночтения в вопросах тарификации и учета времени, затраченного на оказание юридической помощи.
2. Отсутствие единых процедур взаимодействия коллегий адвокатов с судами, органами уголовного преследования, органами юстиции для назначения адвокатов и контроля за качеством помощи.

За период действия Концепции в большинстве случаев контроль за качеством гарантированной государством юридической помощи осуществлялся в форме проверок и путем последующего предъявления исков о лишении лицензий к адвокатам и председателям коллегий адвокатов. В большинстве случаев органы юстиции требовали в суде прекращения действия лицензий адвокатов.

Значительная часть нарушений выражалась в получении адвокатами оплаты за счет бюджета за фактически не отработанное время. Во многих случаях иски отозваны там, где адвокаты признали свою вину и возместили полученные гонорары.

Указанных мер оказалось недостаточно для решения следующих проблем:

- 1) возможности назначения «карманных» адвокатов для выполнения действий, согласованных с органами уголовного преследования;
- 2) обеспечения подробного и достоверного учета оказанной помощи;
- 3) формирования достоверной и прозрачной отчетности;
- 4) полной и справедливой оплаты оказанной юридической помощи.

Указанный набор проблем предстоит решить в рамках реализации новой концепции.

#### ***1.2.5. Решение проблемы неравномерности обеспечения адвокатскими услугами в городской и сельской местности***

В Концепции правовой политики на 2010-2020 годы указано на необходимость последовательного решения проблемы неравномерности обеспечения адвокатскими услугами в городской и сельской местности.

На 2010 год в сельской местности функционировало 119 юридических консультаций, из которых 43 являлись односоставными. Всего на селе работали 687 адвокатов, или 18% от общего числа.

За время действия Концепции это число заметно снизилось. Большинство адвокатов в настоящее время сосредоточено в городской местности. Во многих сельских районах юридические консультации отсутствуют, а в некоторых районах адвокатская деятельность вовсе не организована.

В утратившем силу Законе «Об адвокатской деятельности» имелась норма об освобождении адвокатов от уплаты первоначального целевого взноса при условии обязательного осуществления адвокатской деятельности в сельском населенном пункте не менее трех лет, а

также норма, снижающая размер ежемесячных членских взносов на пятьдесят процентов от установленной ставки для адвокатов, осуществляющих деятельность в сельских населенных пунктах менее года.

В новом Законе наряду с адвокатами указанная льгота распространена на юридических консультантов.

Указанные законодательные меры не способствовали росту числа адвокатов и юридических консультантов в сельской местности. Никаких других мер в данном направлении не было предпринято.

При подготовке проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатской деятельности и юридической помощи», принятого 9 июня 2021 года была предпринята отмененная после попытка полной ликвидации юридических консультаций, что еще более масштабно могло отразиться на организации оказания юридической помощи в сельской местности.

В основном нежелание адвокатов и юридических консультантов дислоцироваться в сельской местности оправдано отсутствием перспектив по сравнению с работой в городе. Таким образом, процесс миграции адвокатов и юристов из села в город, а из областных центров - в столицу и города республиканского значения будет нарастать.

В современных условиях решение этой проблемы можно организовать другими способами, например, направив силы на возможности получения юридической помощи в дистанционном формате. Это требует скорейшего покрытия территории республики скоростным мобильным и проводным интернетом и распространению новых форматов правосудия при помощи информационных технологий. С другой стороны, распространение технологий делает актуальным вопрос сохранения тайны дистанционной коммуникаций адвокатов и клиентов.

#### ***1.2.6. Коррекция системы администрирования оплаты труда адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь***

Концепция правовой политики на 2010-2020 годы установила необходимость коррекции системы администрирования оплаты труда адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь. Эту систему предполагалось сделать консолидированной и прозрачной, что позволит более эффективно использовать бюджетные средства.

В период действия Концепции данная проблема не была решена.

Основными проблемами в указанной сфере являлись:

1. Периодические задержки с оплатой адвокатам за оказанную помощь.
2. Проблемы с учетом времени, подлежащего оплате.

Инициированные Министерством юстиции проверки выявили нарушения в ходе оказания и оплаты ГГЮП. В большинстве случаев это связано с оплатой помощи, которая не была фактически оказана, или с неправильным учетом такой помощи. В результате требования о лишении статусов адвокатов предъявлены не только к самим адвокатам, но и к членам Президиумов коллегий адвокатов.

Новый Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» 2018 года предусмотрел возможность формирования списка адвокатов, участвующих в системе оказания гарантированной государством юридической помощи, и выбора адвоката с помощью единой информационной системы юридической помощи. Однако данная возможность не была реализована.

С принятием поправок Законом от 09 июня 2021 года участие адвокатов в оказании гарантированной государством юридической помощи стало возможно только посредством единой информационной системы юридической помощи в порядке, определенном Республиканской коллегией адвокатов по согласованию с уполномоченным органом. Сам порядок в настоящее время еще не определен.

Таким образом, существующие в данной сфере проблемы переходят на период реализации новой Концепции.

#### **1.2.7. Введение института обязательного страхования ответственности адвокатов**

Концепция правовой политики на 2010-2020 годы предусмотрела необходимость рассмотрения возможности введения института обязательного страхования ответственности адвокатов с учетом опыта стран, в которых он применяется.

Данный институт был реализован с принятием нового Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи». При этом введение самой нормы об обязательном страховании было отложено до 1 января 2020 года.

Закон предусмотрел перечень профессиональных ошибок, совершение которых со стороны адвоката или юридического консультанта означает наступление страхового случая:

- 1) пропуск процессуальных сроков;
- 2) неправильное оформление документов;
- 3) неизвещение клиента о последствиях совершаемых юридических действий, повлекших причинение ему вреда;
- 4) утрата или порча документов, полученных для оказания юридической помощи;
- 5) неправомерное разглашение сведений, составляющих адвокатскую тайну.

При этом страховой случай считается наступившим, если вред, причиненный третьим лицам, которым в соответствии с договором оказывается юридическая помощь, явился следствием неумышленного нарушения профессиональных обязанностей.

Доказывание наступления страхового случая, а также причиненных им убытков лежит на самом страхователе.

На текущий момент неизвестно ни одного страхового случая, в результате которого было произведено возмещение вреда, причиненного имущественным интересам лиц, которым оказывается юридическая помощь. Соответственно отсутствуют оценки того, каким образом введение института страхования отразилось на качестве юридической помощи.

Анализ регуляторного воздействия в отношении адвокатов производился до введения указанной нормы в действие. Аналогичный анализ в отношении юридических консультантов, проведенный в ноябре 2020 года, не содержит соответствующих выводов о влиянии страхования ответственности консультантов на результаты их деятельности.

Формально данное направление, заложенное в Концепции, можно считать выполненным. Но констатация существующих проблем в области качества юридической помощи со стороны регулирующего органа в ходе анализа регуляторного воздействия, которая послужила основанием для внесения изменений в новый Закон в 2021 году, позволяет сказать, что данный институт не оправдал надежд, которые были на него возложены.

## **II. КРИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 Г.**

### **2.1. Какие существуют основные проблемные вопросы в отрасли и предлагает ли их оптимальное решение Проект новой Концепции на 2021-2030 гг?**

В сфере юридической помощи и юридической профессии сохраняется множество проблем, наиболее актуальными из которых являются следующие:

1. Отсутствие государственной политики, долгосрочной стратегии и краткосрочного плана развития в сфере юридической помощи.
2. Отсутствие системности и последовательности нормотворчества в сфере юридической помощи.
3. Отсутствие единого правового регулирования юридической профессии.
4. Чрезмерное регулирование адвокатской деятельности.
5. Проблемы соотношения норм об адвокатской деятельности и саморегулировании.
6. Отсутствие ответственности за нарушение прав адвокатов.
7. Ограничение гарантий адвокатской деятельности.
8. Преследование адвокатов в связи с осуществлением их профессиональной деятельности.
9. Проблемы с реализацией права на получение информации по адвокатскому запросу.
10. Проблемы повышения качества юридической помощи.
11. Необходимость развития системы Pro bono.
12. Проблемы в сфере повышения квалификации.
13. Развитие гарантированной государством юридической помощи.
14. Необходимость развития института суда присяжных.
15. Необходимость пересмотра вопросов налогообложения адвокатов.
16. Ограниченность существующих форм организации адвокатской деятельности.
17. Проблемы, связанные с внедрением Единой информационной системы юридической помощи.

Проект новой Концепции решения указанных проблем не предусматривает по причине отсутствия в нем положений в части юридической помощи и юридической профессии.

### **2.2. Какие могут быть предложены решения с учетом международных стандартов и лучших практик для развития соответствующей отрасли права**

#### ***2.2.1. Отсутствие государственной политики, долгосрочной стратегии и краткосрочного плана развития в сфере юридической помощи***

В размещенном для обсуждения Проекте Концепции правовой политики на 2021-2030 годы в части юридической профессии и юридической помощи полностью отсутствуют положения, касающиеся юридической профессии и юридической помощи.

По всей вероятности, это связано с тем, что указанные положения должны включаться в Государственную политику в сфере оказания юридической помощи, принятие которой предусмотрено статьей 21 Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи».

Как указано в данной статье государственная политика в сфере оказания юридической помощи обеспечивается совокупностью организационно-правовых, социально-экономических, технических, информационных, аккредитационных, лицензионно-контрольных и иных мер, осуществляемых в целях реализации гарантии прав физических и юридических лиц на получение юридической помощи. Основные направления государственной политики в сфере оказания юридической помощи должны определяться Президентом Республики Казахстан.

В соответствии с подпунктом 1) статьи 22 указанного Закона разработка основных направлений государственной политики в сфере оказания юридической помощи относится к компетенции Правительства Республики Казахстан. Реализация данной политики согласно подпункту 1) статьи 23 Закона возложена на уполномоченный орган.

На текущий момент государственная политика в сфере оказания юридической помощи не разработана и не принята. Информация о начале ее разработки ее проекта отсутствует.

Необходимость разработки и принятия государственной политики в сфере оказания юридической помощи, установленная Законом, по нашему мнению, не исключает включения основных положений о юридической помощи в Концепцию правовой политики.

Правовая политика, которая включает в себя деятельность государственных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования и по использованию юридических средств в достижении таких целей, не может реализовываться без надлежащим образом работающего механизма оказания юридической помощи. С помощью развития механизма оказания юридической помощи наиболее полным образом производится обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а также укрепление законности и обеспечение правопорядка.

Поэтому включение в Проект Концепции правовой политики раздела «Юридическая профессия и юридическая помощь» является правильным и целесообразным.

### ***2.2.2. Отсутствие системности и последовательности нормотворчества в сфере юридической помощи***

Нарушения законотворческих процедур при разработке нормативных актов по вопросам юридической помощи вызывают критику со стороны юридического сообщества.

При внесении изменений в законодательство нарушаются действующие Правила законопроектной работы, не всегда проводятся изучение, обобщение и анализ экономической, социологической, статистической и иной необходимой информации, не проводятся исследования прогнозируемых социальных, финансово-экономических, экологических, правовых и иных последствий принятия законов, в том числе анализ возможных социальных рисков, а также тенденций и вариантов развития общественных отношений в связи с их принятием.

Разработка концепций и обоснований законопроектов проводится нередко поспешно, без учета Концепции правовой политики, концептуального и текущего плана законотворческой

работы, без надлежащей подготовки, мониторинга и анализа, без привлечения ученых, экспертов, представителей юридической профессии, без надлежащей теоретической проработки и разработки понятийного аппарата.

Пунктом 1 статьи 15 Закона «О правовых актах» предусмотрено создание текущих (составляемых на один год) и перспективных (составляемые на более длительные сроки) планов подготовки проектов нормативных правовых актов.

Концептуальный план законотворческой работы на 2021-2026 годы утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 24 мая 2021 года № 582.

План законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2021 год утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2020 года №910. Ранее действовавший План законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2020 год был утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2019 года № 1033.

Ни один из указанных планов не включает разработки законопроектов, направленных на регулирование юридической помощи.

Аналогичная ситуация имела место при разработке и принятии нового Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» в 2017-2018 годах и поправок к нему в 2020-2021 годах.

Несмотря на отсутствие планов, законотворческая работа в обоих случаях проводилась.

Отсутствие текущего и перспективного планирования по отношению к законодательству о юридической помощи лишает юридическое сообщество возможности оценить перспективы совершенствования норм, регулирующих их деятельность и затрудняет их собственное развитие.

Это приводит к тому, что законопроекты, влияющие на статус и объем гарантий, субъектов, оказывающих правовую помощь, появляются внезапно, без надлежащего правового обоснования и экспертизы, не будучи основанными на результатах правового мониторинга. В результате ограничиваются возможности для полноценного участия представителей юридической профессии в подготовке предложений и их обосновании.

Такой подход приводит, например, на практике к следующим ситуациям:

1. Принятие норм, ограничивающих возможность переизбрания адвокатов на руководящие должности в органах адвокатуры в 2018 году, и их отмена в 2021 году.
2. Введение принципа множественности в деятельности палат юридических консультантов, закрепленного в новом Законе в 2018 году, и последующее признание его неэффективным в 2021 году с попыткой объединения всех палат в Республиканскую коллегия юридических консультантов.
3. Введение саморегулирования для адвокатуры признается регулирующим органом нежелательным, поскольку отрицательно скажется на качестве юридической помощи и не решает проблему дефицита адвокатов. Введение лицензирования деятельности юридических консультантов, наоборот, признается для юридических палат неприемлемым, поскольку

контроль за деятельностью юридических консультантов, соответственно ограничение их независимости со стороны государства противоречат международным и европейским стандартам, а полный государственный контроль влечет снижение их численности и конкурентоспособности. Таким образом, для одинаковой по своей природе деятельности обосновываются принципиально разные режимы регулирования.

Указанные непредсказуемые действия и противоречивые подходы дезориентируют субъектов оказания юридической помощи, препятствуют выстраиванию долгосрочной стратегии их развития, вынуждают вместо собственного развития заниматься отстаиванием интересов в государственных органах. Вместо продуктивного сотрудничества с регулирующим органом в течение ряда последних лет наблюдается противостояние со значительной частью профессионального сообщества.

Очевидно, что принятые в 2021 году поправки не являются последними в ходе реформы системы оказания юридической помощи. Но отсутствие даже приблизительных ориентиров дальнейших изменений в государственных концепциях и планах сохраняет неопределенность перед юридическим сообществом и невозможность выстраивания собственной стратегии существования и развития даже на краткосрочную перспективу.

Необходимо, обеспечить последовательность и системность изменений в сфере юридической помощи, которые после открытого сбора предложений и их обсуждения будут включены в Концепцию правовой политики, Государственную политику в сфере оказания юридической помощи, перспективные и текущие планы законопроектных работ.

### ***2.2.3. Отсутствие единого правового регулирования юридической профессии***

Выбор текущей модели регулирования профессиональной юридической помощи привел к следующим последствиям:

1. Создание двойных профессиональных и этических стандартов однородной по своему содержанию деятельности по предоставлению юридической помощи в рамках адвокатуры и палат юридических консультантов (при этом внутри последних они также разнятся).
2. Невозможность для получателей юридической помощи ориентироваться в различных режимах регулирования для разных субъектов оказания юридической помощи (адвокатов и юридических консультантов).
3. Неэффективное исполнение функций некоторыми профессиональными организациями, что влечет допуск к профессии лиц, только формально отвечающих установленным требованиям, отсутствие контроля за качеством юридической помощи.
4. Обоснование необходимости усиления роли государственных органов для контроля и надзора за деятельностью профессиональных организаций с целью упорядочения образовавшейся неразберихи в их деятельности.
5. Отсутствие в законодательстве подходов к определению единого понятия, объема и содержания деятельности по предоставлению юридической помощи.

Ситуация, при которой разные группы представителей юридической профессии, осуществляющих фактически сходную деятельность, подпадают под существенно отличные режимы регулирования и несут разный объем ответственности, является неприемлемой.

Необходимым является определение мер для структурирования системы оказания квалифицированной юридической помощи, объединения субъектов оказания юридической помощи в единую регулируемую профессию, подчиняющуюся общим профессиональным и этическим требованиям, ограничения доступа в профессию и исключение из нее недобросовестных участников.

Установление единого регулирования в сфере оказания юридической помощи в первую очередь направлено на реализацию интересов граждан и организаций – получателей юридических услуг. Оно может быть болезненно воспринято значительным числом представителей самой юридической профессии.

В рамках данной работы предстоит разработать и внедрить единые (профессиональные и этические) стандарты юридической профессии в рамках единой профессиональной организации с обязательным членством. Это потребует значительных времени и усилий по консолидации всего юридического сообщества.

В силу имеющейся в нашей стране исторической традиции и накопленного опыта формирование такой единой организации должно происходить на базе адвокатуры. При этом следует учесть выявившиеся уязвимости текущего правового статуса адвокатуры и постараться позаимствовать все перспективные преимущества, которые предлагает накопленный казахстанский и международный опыт в сфере деятельности саморегулируемых организаций.

Также необходимо учитывать, что при создании единой профессиональной организации велик риск того, что сама эта организация и ее должностные лица окажутся под значительным влиянием или полным контролем государственных органов, что может означать полную или частичную утрату ее независимости. Поэтому гарантии сохранения независимости юридической профессии должны обеспечиваться на всех этапах данной трансформации. Следует принимать во внимание опыт, полученный при создании других профессиональных организаций (в частности нотариусов и частных судебных исполнителей).

Сама процедура объединения юристов в рамках единого регулирования должна быть последовательной, многоэтапной, предсказуемой и логичной.

Данная долгосрочная цель имеет большой потенциал положительного влияния на улучшение всей правовой системы Казахстана, поэтому должна быть отражена в Концепции.

#### ***2.2.4. Чрезмерное регулирование адвокатской деятельности***

Высокий статус адвокатуры обосновывает наличие повышенных требований к субъектам, оказывающим квалифицированную юридическую помощь.

В то же время наличие большого числа запретов и ограничений ничем не оправдано, не создает потенциала для развития института адвокатуры, не согласуется с современными потребностями рынка юридической помощи, препятствует пополнению адвокатуры профессиональными юристами, не желающими принимать на себя неоправданные ограничения.

Большинство существующих ограничений утратили свое практическое значение, и используются только в качестве элементов контроля и преследования адвокатов.

Анализируя регуляторное воздействие на юридических консультантов регулирующий орган, сам признает, что лицензирование существенно ограничивает независимость субъектов лицензирования, что не соответствует международным стандартам. Лицензирование само по себе не способно существенным образом повлиять на повышение качества оказания юридической помощи, что подтверждает опыт адвокатуры, но при этом создает массу других проблем, вынуждая лицензиатов больше внимания уделять соответствию квалификационным требованиям, чем своей непосредственной деятельности.

Часть озвученных проблем была решена поправками в Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» от 9 июня 2021 года. Например, в пункте 11 статьи 33 Закона была конкретизирована возможность адвоката совмещать адвокатскую деятельность с работой на оплачиваемых выборных и назначаемых должностях в коллегии адвокатов, Республиканской коллегии адвокатов, международных общественных объединениях адвокатов. Предыдущая редакция данного пункта давала возможность преследования для неоднозначного толкования.

На будущее можно выделить следующие вопросы, требующие нормативной проработки:

- 1) ограниченность определенных законом правовых форм осуществления адвокатской деятельности, что выражается в невозможности распределения дохода между партнерами, свободного распоряжения трудовыми ресурсами, оптимизации налоговой нагрузки на адвокатов;
- 2) невозможность осуществления адвокатской деятельности по трудовому договору;
- 3) отсутствие возможности для использования адвокатами средств индивидуализации своей деятельности;
- 4) невозможность участия адвокатов в государственных закупках;
- 5) недостаточная конкретность положений касательно занятия адвокатами оплачиваемой преподавательской, научной или творческой деятельностью.

Избавляя адвокатуру от чрезмерного государственного регулирования, необходимо вернуться к проблеме согласования внутренних актов адвокатуры с регулирующим органом. В данном вопросе достаточным будет сохранить объем согласования не превышающий соответствующий объем для саморегулируемых организаций.

Необходимым представляется вернуться к формированию дисциплинарных комиссий исключительно из числа адвокатов. Имеющийся опыт показал, что включение в комиссии представителей, рекомендуемых регулирующим органом, и представителей общественности вызвало затруднения в их деятельности, но не привело к существенному улучшению дисциплинарной практики.

#### ***2.2.5. Соотношение норм об адвокатской деятельности и норм о саморегулировании***

В 97 шаге Плана нации - «100 конкретных шагов», предложенного Президентом Республики Казахстан 20 мая 2015 года предусматривались развитие саморегулирования, передача

несвойственных государству функций в конкурентную среду и саморегулируемым организациям, сокращение несвойственных государству и избыточных функций.

В случае отмены лицензирования адвокатской деятельности возникает вопрос о соотношении норм, регулирующих адвокатскую деятельность, и норм Закона «О саморегулировании». По смыслу норм данного Закона коллегии адвокатов подпадают под признаки саморегулируемых организаций с обязательным членством в сфере профессиональной деятельности.

Законом «О саморегулировании», принятым еще от 12 ноября 2015 года, государственным органам в течение одного года со дня введения его в действие было предписано обеспечить принятие необходимых мер, направленных на приведение в соответствие с ним сфер деятельности, где законами Республики Казахстан установлено обязательное членство субъектов профессиональной деятельности в некоммерческих организациях. Однако данное требование в отношении адвокатуры не выполнено и даже не рассматривалось. Принятие «Закона об адвокатской деятельности и юридической помощи» было выполнено без учета норм Закона «О саморегулировании» в части адвокатуры.

Актуальность данного вопроса возросла с принятием нового Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан. Статья 52 данного кодекса предусматривает передачу функций центральных и местных исполнительных органов в саморегулируемые организации, основанные на обязательном членстве, в сфере предпринимательской или профессиональной деятельности, которая должна обеспечиваться после подтверждения готовности саморегулируемых организаций. Готовность саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве, к осуществлению функций исполнительных органов должна обеспечиваться путем проведения анализа регуляторного воздействия с целью определения выгод и затрат для пользователей, исполнителей функций центральных и (или) местных исполнительных органов и государства.

Уход в сферу саморегулирования для адвокатуры может означать более низкий уровень вмешательства государства по сравнению с тем, который имеется при лицензировании.

Мировая практика свидетельствует о том, что общие регулятивные и охранительные меры, вводимые субъектами саморегулирования, зачастую устанавливают более высокий и детальный уровень требований к участникам профессиональной деятельности и их услугам, чем акты государственных органов власти. Это обеспечивает избавление отрасли от недобросовестных и недостаточно компетентных участников и повышение прозрачности процедур допуска к деятельности.

Вместе с тем применение механизмов саморегулирования в качестве альтернативы институту лицензирования показывает, что при наличии определенных улучшений, наблюдается также и ряд объективных недостатков, связанных в первую очередь с низкой эффективностью исполнения саморегулируемыми организациями возложенных на них законодательством функций, что может выражаться:

- 1) в неэффективном выполнении функций по выработке профессиональных стандартов;
- 2) низкой эффективностью и формальности контроля профессиональной организации за соблюдением ее членами установленных требований;
- 3) неэффективности механизмов обеспечения ответственности членов организации перед их клиентами.

К сожалению, неспособность решать данные вопросы самостоятельно в ряде ситуаций демонстрируют коллегии адвокатов и палаты юридических консультантов, что вооружает сторонников усиления регулирования дополнительными аргументами.

Однако в целом казахстанский и мировой опыт саморегулирования в различных сферах профессиональной деятельности показывает наличие преимуществ при переходе к саморегулированию.

Государство в этом случае может взять на себя партнерскую функцию по методической помощи в разработке профессиональных стандартов, подготовке необходимых кадров, содействию в повышении и обмену опытом.

### **2.2.6. Отсутствие ответственности за нарушение прав адвокатов**

Анализ судебной практики по привлечению юридических лиц и должностных лиц к административной ответственности по статье 668 КоАП РК за воспрепятствование законной деятельности адвоката показывает ежегодный рост числа таких дел, большинство из которых завершается привлечением виновных лиц к ответственности в виде административного штрафа.

При этом состав указанного правонарушения предусматривает включает в настоящее время непредставление либо отказ от представления в установленные законодательством сроки по письменному запросу необходимых документов, материалов или сведений, требуемых для осуществления профессиональных обязанностей адвоката.

Однако воспрепятствование деятельности адвоката часто выражается в других формах.

Поэтому целесообразно установить административную ответственность и за другие действия (бездействие), направленные на ограничение установленных законом гарантий адвокатской деятельности, к примеру:

- 1) недопуск адвоката в помещения правоохранительных органов и судов;
- 2) необеспечение условий по применению адвокатом технических средств;
- 3) необеспечение условий по конфиденциальности общения адвоката с клиентом.

Статья 435 УК РК предусматривает уголовную ответственность за воспрепятствование законной деятельности адвокатов и иных лиц по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также оказанию юридической помощи физическим и юридическим лицам. Случаев привлечения к ответственности по данной статье не имеется, то есть статья является неработающей.

Для привлечения виновных к ответственности по данной статье требуется наличие общественно опасных последствий в виде существенного вреда правам, свободам или законным интересам человека и гражданина, правам или законным интересам юридических лиц, охраняемым законом интересам общества или государства, что затрудняет ее использование на практике.

Выходом видится использование формального состава преступления в данной статье по аналогии, например, со статьей 158 УК, предусматривающей воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста. Перечисление конкретных деяний,

препятствующих адвокатской деятельности, облегчит применение данной статьи, а также позволит отграничить их от составов, подпадающих под административную ответственность.

Среди таких деяний могут быть указаны:

- 1) вынесение в отношении адвоката незаконного частного постановления;
- 2) принуждение адвоката к отказу от ведения дела;
- 3) незаконный обыск, досмотр адвоката и его помещения, незаконное изъятие документов, содержащих адвокатскую тайну;
- 4) нарушение конфиденциальности общения адвоката с клиентом;
- 5) незаконные негласные следственные действия в отношении адвоката;
- 6) незаконные допрос и задержание адвоката;
- 7) незаконное требование сведений и материалов, содержащих адвокатскую тайну.

### **2.2.7. Ограничение гарантий адвокатской деятельности**

Первоначально авторами Концепции нового Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» были предложены меры по расширению статуса адвоката и обеспечению состязательности.

Однако в ходе работы над проектом нового Закона не были восприняты многие предложения по расширению прав и гарантий деятельности адвокатов, в частности:

- 1) право иметь беспрепятственный доступ в помещения судов, органов прокуратуры, внутренних дел, иных правоохранительных органов, в места содержания задержанных, содержащихся под стражей и отбывающих наказание, при осуществлении прав и обязанностей защитника и (или) представителя с предъявлением им удостоверения адвоката в соответствии с их графиком работы;
- 2) безусловное право иметь при себе и применять научно-технические средства при фиксации хода и результатов процессуальных действий;
- 3) право на обеспечение безопасности при осуществлении адвокатской деятельности; гарантии охраны государством жизни, здоровья, чести и достоинства адвоката и членов его семьи;
- 4) запрет привлечения адвоката к конфиденциальному сотрудничеству при проведении оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий;
- 5) запрет вынесения частных постановлений относительно оценки действий адвоката в деле, по которым оказывается юридическая помощь о наличии признаков уголовного правонарушения суда относительно оценки действий адвоката;
- 6) обязательное уведомление коллегии адвокатов в случае задержания адвоката;
- 7) запрет на проникновение в помещение адвоката, досмотр, обыск, изъятие вещей и документов адвоката;
- 8) недопустимость в качестве доказательств обвинения подзащитного фактических данных, полученных в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий и (или) следственных действий в отношении адвоката;

- 9) обязательность присутствия представителя адвокатуры при обыске у адвоката;
- 10) запрет ограничения гражданских и экономических прав адвокатов в связи с их профессиональной деятельностью.

Усиление и совершенствование гарантий осуществления профессиональной деятельности адвокатов и юридических консультантов составляет основную часть любых предложений, направляемых представителями сообщества, в ходе разработки поправок в законодательство. Несмотря на ряд случаев, когда прогрессивные изменения принимаются законодателем, большая часть предложений остается нереализованной. Новая государственная политика в сфере регулирования юридической помощи должна принципиально изменить подходы государства в этом вопросе. Обеспечение гарантий независимости адвокатов и возможности беспрепятственного осуществления деятельности представителями юридической профессии должно признаваться основным условием повышения качества юридической помощи, поскольку данные гарантии направлены в первую очередь на благо клиентов.

В связи с этим должна быть продолжена работа по систематизации, обобщению и расширению перечня гарантий деятельности адвокатов.

#### ***2.2.8. Преследование адвокатов в связи с осуществлением их профессиональной деятельности***

В статье 35 Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» имеется норма, запрещающая отождествление адвоката с лицом, которому он оказывает юридическую помощь, запрещается. Несмотря на это в последнее время накоплено значительное число случаев, когда в отношении адвокатов осуществлялось преследование за выражение активной и принципиальной позиции в ходе отстаивания интересов клиента либо в ходе выполнения обязанностей в органах адвокатского самоуправления.

Такие действия выражаются:

- 1) в вынесении частных постановлений и определений об уголовном преследовании адвокатов или о принятии в отношении них мер дисциплинарного или административного воздействия;
- 2) в предъявлении исков о лишении адвокатов лицензий;
- 3) в отстранении адвокатов от участия в деле или процессуальных действиях.

В связи с этим существует необходимость принятия следующих норм:

1. Запрет на законодательном уровне любого уголовного, гражданско-правового и административного преследования адвокатов за правомерные действия, совершенные ими в связи с оказанием юридической помощи, в том числе за публичные высказывания.
2. Запрет вынесения любых частных постановлений касательно относительно оценки действий адвоката по оказанию юридической помощи.
3. Указание на то, что возражение против незаконных действий, принесение жалоб и реализация иных полномочий адвокатом в интересах своего клиента не могут быть поставлены ему в вину и служить основанием для применения к нему мер дисциплинарной или иной ответственности.

### **2.2.9. Реализация права на получение информации по адвокатскому запросу**

Законом от 9 июня 2021 года была установлена возможность направления юридическими консультантами запросов, связанных с оказанием ими юридической помощи. При этом ответственность за неисполнение данного запроса не была предусмотрена.

Несмотря на наличие административной ответственности, предусмотренной статьей 668 КоАП за отказ в представлении ответа или за несвоевременный ответ, адвокаты продолжают сталкиваться с необоснованными отказами в предоставлении информации. Процедура привлечения к административной ответственности не всегда позволяет решить данную проблему.

Возможность отказа в представлении адвокату и юридическому консультанту запрошенных сведений в случае, если информация отнесена к информации с ограниченным доступом, на практике узаконила случаи произвольного отказа путем отнесения любой информации к указанной категории.

В этой связи требуется законодательное уточнение по следующим вопросам:

1. Адвокат вправе требовать предоставления сведений, касающихся не только своего клиента, но и третьих лиц, если эти сведения необходимы для оказания юридической помощи клиенту.
2. Основанием для отказа в предоставлении сведений по адвокатскому запросу может являться только распространение на указанные сведения режима государственной тайны (как это предусмотрено Модельным законом «Об адвокатуре и адвокатской деятельности»).
3. Неполный, уклончивый, формальный ответ, неправомерные ссылки на отсутствие информации должны толковаться как отказ в представлении ответа.

### **2.2.10. Проблемы повышения качества юридической помощи**

В настоящее время регулирование качества юридической помощи сосредоточено в руках контролирующих органов в основном через применение административных и судебных процедур. Адвокаты и юридические консультанты стимулируются к развитию и качественной работе исключительно мерами принуждения и угрозой быть исключенными из профессии.

Результаты анализа регуляторного воздействия показывают, что данный подход не приводит к повышению качества юридической помощи.

В целях обеспечения надлежащего качества юридической помощи и его непрерывного роста государству необходимо руководствоваться передовым международным опытом, как специальным — в сфере юридической профессии, так и универсальными стандартами качества.

В этой связи необходимо обеспечить использование следующих методов повышения качества юридической помощи:

1. Использование передовых достижений юридической науки и науки управления качеством.
2. Использование проектного и процессного подходов.
3. Внедрение информационных технологий не только в процессах надзора и контроля, но и в процессах повседневной деятельности.

4. Разработка и непрерывное совершенствование профессиональных стандартов и регламентов.
5. Постоянное обобщение и использование передового отечественного и зарубежного опыта.
6. Внедрение системы экспертной оценки качества юридической работы и добровольного прохождения проверки на ее соответствие.
7. Внедрение методов самоконтроля и самосовершенствования.
8. Постоянное прогнозирование необходимых изменений и вовлечение всех представителей профессии в их обсуждение и принятие.
9. Материальная мотивация для повышения качества.
10. Создание объективной системы оценки качества со стороны клиентов.

Государству нужно обратить внимание на принципы управления качеством, включающие планирование и контроль качества, коммуникации всех участников данного процесса, принятие решений по качеству. Необходимо оказать содействие профессиональным организациям по внедрению систем менеджмента качества, обеспечивающих привлечение к принятию решений и работе по качеству всех участников соответствующей деятельности: адвокатов, коллегий адвокатов, регулирующего органа, судебной и правоохранительной системы.

#### ***2.2.11. Развитие системы Pro bono***

Предложенная законодателем при разработке нового Закона, а также в принятых подзаконных актах система стимулирования адвокатов и юридических консультантов к оказанию комплексной социальной юридической помощи, не способствовала развитию института Pro bono.

Требуется систематизация и обобщение опыта тех стран, в которых юридические фирмы являются крупнейшими поставщиками услуг в сфере pro bono.

Необходима разработка системы комплекса мотивов для стимулирования к оказанию комплексной социальной юридической помощи:

- 1) социальных (включение участников системы в состав экспертных, общественных советов государственных органов);
- 2) профессиональных (предоставление возможности участия в юридических мероприятиях, снабжение методическими материалами, повышение квалификации за счет государства).
- 3) материальных (налоговые льготы, возможность участия в государственном заказе и государственных закупках).

#### ***2.2.12. Проблемы в сфере повышения квалификации***

Действующим Законом установлены требования о постоянном повышении квалификации адвокатов и юридических консультантов, что не равнозначно процессу обучения. Допуск адвоката к практике, путем аттестации и выдачи лицензии предполагает проверку уровня его базовых знаний. Дальнейшая задача юриста - постоянное профессиональное развитие.

Процесс повышения квалификации должен быть:

- 1) основанном на лучших мировых практиках;
- 2) нацеленным на получение практических навыков;

- 3) обеспечивающим всестороннее развитие адвоката и юридического консультанта;
- 4) стимулирующим саморазвитие.

В связи с этим программы повышения квалификации адвокатов должны включать помимо основных знаний по профессии:

- 1) практические знания и навыки;
- 2) навыки самостоятельного приобретения знаний;
- 3) развитие способностей к юридическим исследованиям;
- 4) навыки обновления знаний;
- 5) развитие аналитических способностей и способностей анализировать проблемы с разных точек зрения;
- 6) способности учитывать потребности клиента

Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» уточнил положения об обязательном характере систематического повышения квалификации адвокатов и дисциплинарных последствиях неисполнения данной обязанности. Аналогичная обязанность была установлена в отношении юридических консультантов.

Однако за время, прошедшее с момента введения Закона в действие, не все профессиональные организации смогли в полном объеме организовать данный процесс, что выражается, в частности, в следующем:

1. В Республиканской коллегии адвокатов не принят Порядок повышения квалификации.
2. Во многих коллегиях адвокатов и палатах юридических консультантов отсутствуют утвержденные Программы повышения квалификации, не созданы Центры повышения квалификации, не привлекаются сторонние центры и тренеры.
3. В ряде палат юридических консультантов отсутствуют утвержденные стандарты повышения квалификации и не проводятся мероприятия по повышению квалификации.
4. Такая ситуация угрожает санкциями со стороны регулирующего органа как к самим профессиональным организациям, так и к их членам – адвокатам и юридическим консультантам.
5. В то же время аттестация при приеме в члены палат юридических консультантов, а также периодическая аттестация в коллегиях адвокатов местами носит формальный характер, не выполняя необходимых функций по контролю за повышением квалификации.

Такое положение создает угрозу того, что регулирующий орган примет решение обеспечить эффективность системы повышения квалификации путем более активного вмешательства в деятельность профессиональных организаций.

Представляется целесообразным не сводить участие государства в процессе повышения квалификации через рычаги контроля и лишения профессионального статуса. Решение может заключаться в следующих шагах:

1. Методическое обеспечение коллегий адвокатов и палат юридических консультантов материалами, опытом и информацией в целях создания современной и эффективной системы повышения квалификации.

2. Принятие мер по стимулированию адвокатов и юридических консультантов к повышению квалификации, а также к участию в этой системе в качестве тренеров и преподавателей.

3. Замена процедуры периодической аттестации путем проведения экзаменов и сдачи тестов на процедуру зачета действий и часов, потраченных на повышение квалификации.

### ***2.2.13. Развитие гарантированной государством юридической помощи***

На текущий момент развитие системы оказания гарантированной государством юридической помощи производится в основном путем совершенствования администрирования процессов подачи заявок на получение помощи и их распределения между адвокатами.

После принятия изменений Законом от 9 июня 2021 года участие адвокатов в оказании гарантированной государством юридической помощи организуется коллегией адвокатов области, города республиканского значения, столицы исключительно посредством Единой информационной системы юридической помощи. Адвокаты, не подключившиеся к данной системе, лишились возможности участвовать в оказании помощи по назначению.

Закон также предусматривает необходимость принятия Порядка оказания гарантированной государством юридической помощи Республиканской коллегией адвокатов по согласованию с уполномоченным органом.

Однако помимо реализуемых мер существует множество других направлений развития бесплатной юридической помощи и расширения сферы ее применения.

Представляется целесообразным включить в круг лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, следующие социально незащищенные категории граждан:

- 1) жертвы бытового и социального насилия;
- 2) жертвы пыток;
- 3) потерпевшие по уголовным делам;
- 4) лица, находящиеся в местах лишения свободы;
- 5) стороны по отдельным категориям гражданских дел (споры с государственными органами, трудовые споры и другие, в которых участвуют социально незащищенные категории лиц).

При этом следует учитывать, что такое расширение потребует дополнительного расходования бюджетных средств.

Для обеспечения необходимого финансирования предлагается отказаться от неэффективного расходования бюджетных средств на правовое информирование и освещение деятельности государственных органов. За счет значительных высвободившихся средств можно обеспечить расширение в законодательстве перечней категорий дел, по которым участие адвоката за счет бюджетных средств является обязательным, а также перечня социально уязвимых категорий лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь.

В Гражданском процессуальном кодексе необходимо установить категории дел с участием граждан, по которым участие адвоката является обязательным, в частности:

- 1) дела о взыскании алиментов;
- 2) дела о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью;
- 3) дела, затрагивающие права и интересы несовершеннолетних;

- 4) дела с участием социально незащищенных категорий населения (дольщики, пострадавшие в чрезвычайных ситуациях и т. п.);
- 5) имущественные споры при цене иска, превышающей установленный предел.

Необходимо внести изменения для обеспечения гарантий на квалифицированную юридическую помощь не только подозреваемым и подсудимым, но и потерпевшим по уголовным делам.

Расширение сферы применения делает необходимым переработку и внедрение новых эффективных механизмов обеспечения качества гарантированной государством юридической помощи. Они должны быть едиными для юридической профессии и должны быть основаны на общих методах, рассмотренных выше.

#### ***2.2.14. Необходимость развития института суда присяжных***

Как было показано выше, не получившая большого развития практика деятельности суда присяжных в целом тормозит развитие юридической помощи, сужает возможности для равноправного и состязательного участия адвокатов в уголовном процессе.

Для эффективного функционирования и усиления роли института присяжных в системе судебной власти Казахстана необходима реализация следующих мер:

1. Переход от смешанной модели суда присяжных к классической версии, согласно которой присяжные определяют вину подсудимого, а судья меру наказания, что позволит обеспечить прозрачность и справедливость судебного процесса.
2. Расширение подсудности суда присяжных на все категории особо тяжких преступлений, что существенно расширит применяемость института присяжных на территории Казахстана.
3. Пересмотр законодательных норм и актов регулирующих порядок отмены оправдательных приговоров, вынесенных присяжными заседателями, что усилит значение вердиктов присяжных заседателей.

#### ***2.2.15. Пересмотр вопросов налогообложения***

Законом Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года была принята редакция статьи 364 Налогового кодекса, которая должна была вступить в действие с 1 января 2020 года. Позже срок введения ее в действие был перенесен до 1 января 2025 года.

Указанная статья предоставит возможность адвокату применять профессиональные вычеты по следующим расходам:

- 1) расходы на приобретение канцелярских принадлежностей;
- 2) расходы по аренде помещения;
- 3) амортизационные отчисления в размере 25 процентов от стоимости активов на конец налогового периода;
- 4) расходы по оплате услуг банка второго уровня, организаций, осуществляющих отдельные виды банковских операций, услуг связи, коммунальных услуг;
- 5) расходы налогоплательщика по доходу работника, подлежащему налогообложению у источника выплаты;
- 6) вычеты на медицинские отчисления и налоги;

- 7) компенсации при служебных командировках;
- 8) членские взносы, вносимые в коллегия адвокатов, в пределах 1-кратного месячного расчетного показателя;
- 9) возмещенные расходы, связанные с защитой и представительством.

Представляется необходимым дополнить данный перечень следующими вычетами:

- 1) расходы по страхованию профессиональной ответственности адвоката;
- 2) расходы по оплате повышения квалификации адвоката;
- 3) членские взносы включить в вычеты в полном объеме фактических расходов.

Система налогообложения адвокатских контор также требует совершенствования.

С введением возможности для адвокатской конторы заключать договор об оказании юридической помощи от своего имени, следует рассмотреть вопрос о внесении в Налоговый кодекс изменений, согласно которым сумма вознаграждения за оказание юридической помощи не должна признаваться доходом, облагаемым корпоративным подоходным налогом, а также оборотом по НДС, учитываемым также в целях налогообложения конторы. Установленный в Налоговом кодексе перечень расходов, учитываемых в целях уменьшения налогооблагаемого дохода, следует дополнить также расходами, обусловленными спецификой деятельности адвокатских контор (включая выплату вознаграждений адвокатам и вышеуказанные расходы, направляемые на вычеты).

Режим налогообложения самих адвокатов также не должен зависеть от выбора ими формы осуществления деятельности и характера партнерских отношений.

#### ***2.2.16. Ограниченность существующих форм организации адвокатской деятельности***

Изменения в Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» от 9 июня 2021 года затронули статус адвокатских контор:

1. Введена возможность заключения договора страхования адвокатской конторой.
2. Договор об оказании юридической помощи может заключаться адвокатской конторой от своего имени, по поручению, за счет и в интересах всех партнеров, входящих в нее.

Продолжает требовать урегулирования статус адвокатской конторы в качестве налогового агента адвокатов и помощников адвоката.

Для консолидации юридической профессии и создания единых стандартов юридической помощи обновленная адвокатура должна стать привлекательной для разных участников юридического рынка. Законодательство должно быть предоставлять возможность выбора адвокатами разных моделей коллективного ведения деятельности.

Поэтому объединение профессиональных юристов в рамках одной профессиональной организации невозможно без переработки положений, связанных с возможностью осуществления адвокатами коллективной деятельности в рамках адвокатских контор и других перспективных форм объединения адвокатов. Это позволит юридическим консультантам продолжить работу, используя привычные для них формы деятельности юридических фирм.

Непредпринимательский характер деятельности адвоката в качестве лица, обладающего специальным статусом и обеспечивающим реализацию конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, не запрещает ему осуществлять

деятельность, приносящую доход, объединяясь с другими адвокатами и участвуя в коллективном ведении дел.

В связи с этим предлагается внести изменения, в соответствии с которыми адвокатская деятельность сохранит непредпринимательский характер, но при этом адвокаты будут иметь возможность для целей коллективного осуществления деятельности создавать не адвокатские конторы, но и другие организационно-правовые формы.

В качестве ориентира можно использовать формы адвокатских образований, предусмотренные Модельным законом «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», которые включают:

- 1) форму индивидуального адвокатского образования (адвокатский офис, адвокатский кабинет, индивидуальный адвокат);
- 2) форму коллективного адвокатского образования, при которой адвокаты осуществляют адвокатскую деятельность индивидуально, а адвокатское образование выполняет функции налогового агента и расчетно-кассового центра;
- 3) форму коллективного адвокатского образования, при которой адвокаты осуществляют адвокатскую деятельность совместно, а само адвокатское образование не оказывает юридическую помощь доверителям;
- 4) форму коллективного адвокатского образования, при которой адвокаты осуществляют адвокатскую деятельность совместно, а само адвокатское образование оказывает юридическую помощь доверителям; между адвокатами-учредителями распределяется финансовый результат деятельности; адвокаты, не являющиеся учредителями, могут работать в таком образовании по найму.

#### ***2.2.17. Проблемы, связанные с внедрением Единой информационной системы юридической помощи***

Создание указанной системы впервые было предусмотрено новым Законом «Об адвокатской деятельности и юридической помощи». С момента принятия указанного закона привлечение пользователей в систему производилось в основном административными методами, что вызвало сопротивление у значительного числа адвокатов и юридических консультантов.

Поправками в Закон от 9 июня 2021 года были внесены следующие изменения:

1. Выбор адвоката для оказания квалифицированной юридической помощи по назначению будет производиться исключительно с использованием исключительно Единой информационной системы юридической помощи.
2. Формирование отчета об оказанной ими гарантированной государством юридической помощи производится через единую информационную систему юридической помощи.
3. Интеграция информационной системы юридической помощи с государственными базами данных.
4. Передача Единой информационной системы юридической помощи в доверительное управление Республиканской коллегии адвокатов и Республиканской коллегии юридических консультантов.

Таким образом, адвокаты, работающие по назначению, оказались перед выбором: подключиться к информационной системе или прекратить работу.

Активному подключению адвокатов и юридических консультантов к использованию системы препятствуют следующие обстоятельства:

1. Отсутствие гарантий информационной безопасности и конфиденциальности действий адвоката в системе.
2. Платный характер пользования системой и отсутствие прозрачности формирования тарифа.
3. Отсутствие полезной функциональности по повседневно необходимым процессам для адвокатов и юридических консультантов.

Таким образом, использование системы на текущий момент носит почти повсеместно вынужденный характер. Изменить отношение пользователей к системе можно путем реализации следующих мер:

1. Обеспечить возможность участия адвокатов и юридических консультантов в формировании необходимого функционала.
2. Предоставить гарантии информационной безопасности и соблюдения конфиденциальности, а также и возможности независимой проверки.
3. Предоставить информацию юридическому сообществу о принципах ценообразования и возможность определять размер необходимых расходов и тарифов.

При таких условиях, а также в связи с передачей информационной системы в доверительное управление профессиональной организации, ее использование сможет стать современным инструментом для повышения качества юридической помощи.

### **III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В КОНЦЕПЦИЮ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 Г.**

По нашему мнению, целесообразно включить в Проект Концепции правовой политики до 2030 года раздел «Юридическая профессия и юридическая помощь» и изложить его в следующей редакции:

Юридическая профессия и юридическая помощь

**Государственная политика в сфере оказания юридической помощи и регулирования юридической профессии осуществляется в следующих целях:**

1. Строительство в Республике Казахстане правового государства.
2. Дальнейшее совершенствование специализированных институтов, направленных на защиту прав и свобод граждан.
3. Реализация гарантий прав физических и юридических лиц на получение квалифицированной юридической помощи.
4. Повышение уровня защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.
5. Разрешение существующих проблем, препятствующих эффективной реализации конституционных прав человека и гражданина на получение квалифицированной юридической помощи.

**Деятельность по оказанию юридической помощи регулируется в совокупности:**

- 1) нормами действующего законодательства - профильного Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи», процессуальных кодексов и других нормативных правовых актов;
- 2) международными нормами и стандартами, имеющими приоритет перед национальным законодательством;

3) профессиональными нормами, устанавливаемыми самим юридическим сообществом. Главной задачей при проведении реформы системы юридической помощи является нахождение правильного баланса между этими тремя подходами к регулированию.

**Для достижения указанных целей необходимо выполнить следующие задачи:**

1. Повышение уровня правовой защиты получателей юридической помощи.
2. Создание системы профессиональной правовой помощи, отвечающей общепризнанным международным стандартам.
3. Объединение профессиональных юристов в рамках единой некоммерческой, независимой, профессиональной, самоуправляемой, самофинансируемой организации, основанной на обязательном членстве на базе адвокатуры.
4. Устранение ограничений, затрудняющих организацию эффективной юридической помощи.
5. Создание условий для недопущения низкоквалифицированных юристов к оказанию юридической помощи, а также условий для устранения из профессии недобросовестных представителей.
6. Формирование условий для интеграции института казахстанской адвокатуры в мировое правовое пространство.

**Реализация Концепции будет базироваться на следующих принципах:**

1. Системный и поэтапный характер изменений, основанный на перспективном планировании, открытом сборе и широком обсуждении предложений всех заинтересованных лиц на всех этапах реформы.
2. Установление максимально безболезненного переходного периода для объединения представителей юридической профессии на базе института адвокатуры, а также для трансформации существующих юридических фирм в адвокатские формы деятельности.
3. Усиление роли органов адвокатуры по принятию и обеспечению исполнения единых стандартов профессиональной деятельности, методической работы, выработки принципов единообразия адвокатской практики.
4. Создание государством организационных и правовых условий для разработки и утверждения профессиональных стандартов оказания юридической помощи.
5. Сохранение и развитие принципа независимости адвокатуры.

**Для достижения поставленных целей необходимо выполнить комплекс различных мер.**

**Организационно-правовые меры:**

1. Разработка перспективного и краткосрочных планов по реформированию юридической профессии.
2. Поэтапное объединение юристов в единую профессиональную организацию для оказания квалифицированной юридической помощи на базе адвокатуры.
3. Повышение качества юридической помощи с использованием передового опыта в сфере управления качеством, его оценки и контроля.
4. Пересмотр и систематизация норм Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса, предусматривающих ответственность за воспрепятствование адвокатской деятельности, с перечислением конкретных составов и дифференциацией ответственности в зависимости от их опасности.
5. Систематизация, обобщение и расширение перечня и объема гарантий деятельности адвокатов в целях обеспечения беспрепятственного доступа адвокатов в помещения судов и правоохранительных органов, конфиденциальности встреч и коммуникаций с клиентами, применения научно-технических средств, личной, юридической и информационной

безопасности адвокатов, введения специальных норм о порядке привлечения адвоката к уголовной ответственности, его задержании и обыске, недопустимости проведения негласных следственных действий.

6. Исключение возможностей преследования адвокатов в связи с осуществлением их профессиональной деятельности путем запрета любого преследования адвокатов за правомерные действия и высказывания в связи с оказанием юридической помощи, а также запрета на вынесение частных постановлений в отношении адвокатов.

7. Повышение уровня состязательности и роли суда присяжных путем перехода к классической модели и распространения его подсудности на все категории особо тяжких преступлений.

8. Расширение перечня организационно-правовых форм осуществления адвокатской деятельности путем введения возможности для адвокатов создавать новые формы коллективной деятельности, выполняющие функции налогового агента и расчетно-кассового центра, заключающие договоры с клиентами, а также позволяющие распределять финансовые результаты деятельности между партнерами и привлекать адвокатов для работы по найму.

#### **Социально-экономические меры:**

1. Обеспечения функционирования современной и эффективной системы повышения квалификации адвокатов, нацеленной на закрепление практических знаний, получение навыков приобретения и обновления знаний, развитие аналитических способностей.

2. Расширение возможностей граждан на получение бесплатной юридической помощи посредством использования информационных технологий, расширения круга лиц, имеющих право на получение гарантированной государством юридической помощи, а также дополнения перечня категорий дел, по которым участие адвоката является обязательным.

3. Развитие системы оказания комплексной социальной юридической помощи путем применения социальных, профессиональных и материальных мер стимулирования для ее оказания.

#### **Информационные и технические меры:**

1. Расширение возможностей для получения адвокатами сведений и документов, необходимых для оказания юридической помощи по адвокатскому запросу, а также исключение возможностей для необоснованного отказа в предоставлении информации.

2. Развитие Единой информационной системы юридической помощи, предоставляющей адвокатам набор полезных инструментов для работы с соблюдением строгих мер информационной безопасности и мер по охране профессиональной тайны.

#### **Регулятивные меры:**

1. Отмена лицензирования адвокатской деятельности с передачей профессиональной организации адвокатов всех полномочий по допуску к профессии и исключению из нее.

2. Установление возможности принудительной утраты статуса адвоката только в рамках соответствующей дисциплинарной процедуры, проводимой органами адвокатуры.

3. Избавление от чрезмерного регулирования процесса оказания юридической помощи путем устранения излишних ограничений и запретов, разграничения компетенции профессиональных организаций и регулирующего органа, установления четкого перечня случаев, при которых требуется согласование внутренних документов и стандартов.

4. Приведение объема регулирования адвокатской деятельности в соответствии с законодательством о саморегулировании.

**Финансовые меры:**

1. Оптимизация системы налогообложения адвокатской деятельности путем улучшения системы профессиональных вычетов и уточнения вопросов налогообложения доходов при осуществлении адвокатами деятельности в адвокатской конторе.

Детализованный перечень мер и сроки их реализации будет закреплён в Государственной политике в сфере оказания юридической помощи, разработанной и утверждённой в соответствии со статьёй 21 Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи».

*Июнь 2021 г.*